



Cour des comptes
République et canton de Genève

Financement cantonal direct des projets d'aide au développement

Rapport n°189

18 juin 2024

SYNTHÈSE

AUDIT DE CONFORMITÉ

Au service d'une action publique performante



La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la légalité des activités et la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La Cour des comptes peut également évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficience de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

Le champ d'application des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- l'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- les institutions cantonales de droit public ;
- les entités subventionnées ;
- les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- le secrétariat général du Grand Conseil ;
- l'administration du pouvoir judiciaire ;
- les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

Les rapports de la Cour des comptes sont rendus publics : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un rapport annuel comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes. Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes

Route de Chêne 54, 1208 Genève | 022 388 77 90 | info@cdc-ge.ch | www.cdc-ge.ch



Contexte général

Le secteur de la Genève internationale occupe une place majeure dans le canton en participant à son rayonnement au-delà des frontières nationales et à son dynamisme économique. Sur le territoire suisse, le canton de Genève est en tête du classement du montant des contributions cantonales à la solidarité internationale avec plus de 15 millions F versés annuellement. Le financement cantonal a été multiplié par 6 entre 1985 et 2021. Genève est le seul canton à dépasser le seuil des 0,1 % de son budget de fonctionnement alloué à la solidarité internationale. Néanmoins, il ne respecte pas l'objectif de 0,7 % fixé dans la loi sur le financement de la solidarité internationale (LFSI).

Le financement de la solidarité internationale par le canton englobe actuellement les subventions octroyées soit à des organisations internationales (Comité international de la Croix-Rouge – CICR, Médecins sans frontières – MSF, Fédération genevoise de coopération – FGC), soit aux organisations non-gouvernementales (ONG) et associations porteuses de projets d'aide au développement ou humanitaire. Le financement du CICR, de MSF et de la FGC fait l'objet d'une décision politique¹ ; les financements « directs » de projets qui représentent près de la moitié des subventions annuellement versées² résultent quant à eux d'un processus administratif de traitement des demandes de financement reçues de la part des organisations requérantes. Ce processus de traitement des demandes est régi par la LFSI et son règlement d'application élaborés il y a plus de vingt ans et qui n'ont pas connu de modification majeure depuis, malgré l'évolution des enjeux liés à cette thématique (bonnes pratiques de la coopération au développement, concurrence grandissante d'autres acteurs du financement, etc.).

Problématique et objectifs de l'audit

Malgré l'importance du secteur de la Genève internationale dans la vie du canton, la Cour des comptes n'avait jamais effectué d'audit ou d'évaluation sur le thème de la solidarité internationale. Elle a donc décidé de réaliser un audit de conformité du financement cantonal direct des projets d'aide au développement.

L'objectif de cet audit est de s'assurer de la conformité des procédures mises en œuvre par le service de solidarité internationale (SSI) lors des différentes phases de traitement des demandes de financement reçues de la part des organisations requérantes, à savoir les phases :

- d'instruction des dossiers ;
- d'attribution des financements ;
- de suivi et d'évaluation des projets financés.

¹ Le contrat de prestations de la FGC est annexé à la loi 12754 du 20 mai 2021. Le financement du CICR fait l'objet d'une convention quadriennale de partenariat depuis 2004. La subvention annuelle versée à MSF repose sur un contrat de partenariat avec le canton de Genève depuis 2020.

² Hors subventions extraordinaires accordées en 2022 et 2023.



Appréciation générale

La Cour relève que le processus de traitement des demandes de financement est globalement conforme à la loi et au règlement d'application. Ainsi, les critères de sélection, la documentation requise et les différentes étapes du processus sont conformes aux dispositions réglementaires.

Les travaux de la Cour ont également mis en évidence une appréciation, largement partagée par les partenaires du SSI, d'un niveau d'exigence et de rigueur élevé du service en comparaison à d'autres bailleurs de fonds.

Néanmoins, plusieurs faiblesses ont été constatées, parmi lesquelles un manque de traçabilité notamment lors de l'instruction des demandes et un décalage entre les pratiques de contractualisation et les dispositions réglementaires. La Cour a formulé six recommandations visant à formaliser et clarifier les procédures du service ainsi qu'à améliorer le contrôle et le suivi des projets financés.

Principaux constats

Une étape préalable de sélection qui est cruciale mais reste peu traçable

Pour la plupart des organisations financées, ou refinancées, il existe une étape préalable de sélection très importante mais qui est peu traçable. Lors de ces échanges entre le SSI et une (potentielle) organisation requérante, le type de projet soumis ou les montants demandés peuvent être discutés. Si le projet est considéré pertinent par le service, alors l'organisation est invitée à soumettre une demande officielle de financement en utilisant les formulaires mis à disposition en ligne. Cette étape préalable est le moment où s'opère l'essentiel de la sélection des projets par le service. En effet, le taux d'acceptation des demandes de financement inférieur à 60'000 F est réduit de près de moitié lorsque cette étape préalable est prise en compte.

L'absence de traçabilité de cette étape cruciale induit un risque accru de traitement partial des demandes de financement reçues.

Une procédure de déclaration des liens d'intérêts incomplète

Les rapporteurs de la commission consultative (pour les projets supérieurs à 60'000 F) déclarent leurs liens d'intérêts depuis le 1^{er} février 2024. En revanche, les collaborateurs du SSI ne déclarent pas de manière systématique leurs liens d'intérêts. Leur récusation repose sur la confiance et l'initiative individuelle. Ces procédures incomplètes induisent un risque accru d'un traitement partial des projets.

En outre, il a été indiqué à la Cour que certains bailleurs de fonds conditionnent l'octroi d'un financement à l'absence de relations trop étroites entre l'organisation requérante et son partenaire local. Cet aspect n'est documenté ni dans les procédures du SSI ni dans les dossiers analysés. De ce fait, la Cour n'a pas été en mesure de vérifier que l'existence d'éventuels conflits d'intérêt avec les organisations locales était prise en considération.



L'instruction des dossiers ne repose pas sur l'utilisation systématique d'une grille de critères

Le service a élaboré une grille de critères pour l'instruction, par les chargés de projets, des demandes de financement. Cette grille reprend les objectifs visés par la loi ainsi que les critères d'éligibilité. Bien qu'elle soit conforme au cadre réglementaire, son utilisation demeure facultative. Seule une minorité de dossiers étudiés par la Cour disposaient d'une grille de critères dûment remplie. Les rapporteurs de la commission consultative n'ont quant à eux pas de grille d'analyse fournie par le service.

La non-utilisation d'une grille de critères, de manière systématique et identique pour tous les projets, se traduit par un risque de ne pas procéder à l'intégralité des contrôles requis et par un risque de traitement partial des demandes de financement selon les chargés de projet ou selon les rapporteurs.

Des pratiques de contractualisation en décalage avec les dispositions réglementaires

Pour pallier la difficulté de certaines organisations requérantes actives dans le domaine des droits humains à élaborer des demandes de financement autour d'un projet spécifique, le SSI a fait le choix de faire évoluer son soutien en subventionnant des axes stratégiques ou le programme général de ces organisations. Ce changement de pratique est en décalage avec les dispositions du cadre légal et réglementaire qui inscrit le financement cantonal direct d'aide au développement dans une approche « projet ».

Dans la mesure où les critères qui conduisent à un subventionnement de type « programme / axe stratégique » ne sont pas formalisés, il existe un risque de choix partial dans le type de contractualisation opéré par le SSI lors de la phase d'attribution. Par ailleurs, ce changement de pratique permet aux organisations bénéficiaires d'un financement « programme / axe stratégique » de disposer plus librement des fonds qui leur sont alloués par rapport aux organisations au bénéfice de subventions de type « projet ».

Des évaluations et des rapports de mission peu exploités

Le SSI réalise des rapports de mission et mandats des évaluations. Les informations ainsi récoltées sont de qualité et permettent de porter une appréciation utile sur les projets subventionnés. Néanmoins, ces deux modalités de suivi ne sont pas suffisamment exploitées pour renseigner et guider les processus de financement ultérieurs, ni pour soutenir l'orientation stratégique du service.

Un système d'information inadapté

Le nombre des documents transmis par les organisations requérantes et la fréquence des contacts entre celles-ci et les chargés de projets du SSI impliquent un volume de données important, que le système d'information actuel n'est pas en mesure de gérer de manière systématique pour assurer à la fois la traçabilité de l'instruction et des contrôles efficaces.

Par ailleurs, l'absence d'un logiciel métier complique la mise en œuvre d'un pilotage fiable et en continu des activités du service.



Axes d'amélioration proposés

Formaliser l'étape préalable de sélection

La Cour recommande au SSI de formaliser l'étape préalable de sélection en l'intégrant à la phase d'éligibilité existante ou en élaborant une procédure spécifique, afin d'assurer la traçabilité du traitement des demandes de financement et de valoriser le travail réalisé par le service lors de cette étape.

Compléter la procédure d'identification et de prévention des conflits d'intérêts

La Cour recommande au SSI de compléter la procédure d'identification et de prévention des conflits d'intérêts, afin de limiter le risque de conflit d'intérêts et garantir une meilleure allocation des ressources et limiter le risque d'un traitement partial des demandes de financement.

Uniformiser les pratiques des chargés de projet en matière d'instruction des dossiers et des rapporteurs au sein de la commission consultative

La Cour recommande au SSI d'établir une grille de critères incluant un guide d'utilisation pour l'instruction des dossiers par les chargés de projet et les rapporteurs de la commission consultative. Cet outil contribuera à faciliter l'instruction et l'analyse des demandes de financement, à améliorer la traçabilité des contrôles effectués et à limiter le risque d'un traitement partial des demandes de financement.

Clarifier la pratique de contractualisation du SSI

La Cour recommande au SSI de clarifier la possibilité de financer l'action stratégique d'une organisation plutôt qu'un projet spécifique et, ainsi, de formaliser un système de contrôle financier à travers une procédure qui liste, le cas échéant, les exigences et les contrôles attendus pour chaque type de subvention octroyée. Ces précisions permettront de renforcer la cohérence du traitement des dossiers lors du processus d'attribution et de rendre le dispositif de contrôle plus efficient.

Valoriser les informations des rapports de mission et des évaluations externes

La Cour recommande au SSI d'intégrer, dans les évaluations externes et les rapports de mission, un volet analytique sur la gouvernance de projet et d'adopter un « plan d'évaluations externes pluriannuel » qui définisse a minima les critères de sélection des projets à évaluer. Une meilleure utilisation des informations récoltées à travers les rapports de mission et les évaluations externes permettra d'améliorer l'instruction des dossiers et de renforcer la stratégie de financement du service.

Adopter un nouveau logiciel métier

La Cour recommande au SSI de mettre en place un outil de « gestion des relations clients (CRM) » qui intègre à la fois une plateforme et une base de données adaptées à ses activités. Cet outil permettra d'assurer une plus grande traçabilité et cohérence dans le traitement des dossiers et renforcera le monitoring et le reporting, y compris financier, des activités du SSI.

Tableau récapitulatif des recommandations

Recommandations :	6	Niveau de priorité ³ :	
- Acceptées :	6	Très élevée	1
		Élevée	1
- Refusées :	0	Moyenne	4
		Faible	0

Les six recommandations adressées aux audités ont toutes été acceptées.

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
1	Formaliser l'étape préalable de sélection	Moyenne	Service de la solidarité internationale	31.12.2024
2	Compléter la procédure d'identification et de prévention des conflits d'intérêts	Moyenne	Direction des affaires internationales	31.10.2024
3	Uniformiser les pratiques des chargés de projet en matière d'instruction des dossiers et des rapporteurs au sein de la commission consultative	Moyenne	Service de la solidarité internationale	31.12.2024
4	Clarifier la pratique de contractualisation	Elevée	Service de la solidarité internationale	30.06.2025
5	Valoriser les informations des rapports de mission et les évaluations externes	Moyenne	Service de la solidarité internationale	30.06.2025
6	Adopter un nouveau logiciel métier	Très élevée	Direction des affaires internationales	31.03.2025

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effet. À cette fin, elle a invité le département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures à remplir le tableau ci-dessus qui synthétise les améliorations à apporter, en indiquant le responsable de leur mise en place et leur délai de réalisation. Le niveau de priorité a été défini par la Cour.

³ Le niveau de priorité est déterminé par la Cour des comptes en lien direct avec l'appréciation des risques résiduels (inégalité de traitement, allocation inefficace des ressources, manque de traçabilité et de transparence) et en fonction de l'appréciation de l'impact positif de la recommandation sur les processus métiers (instruction, attribution, suivi et évaluation des dossiers). Le niveau de priorité de chacune des recommandations est explicité dans le chapitre 6 lors de la présentation desdites recommandations.



Cour des comptes

République et canton de Genève

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.



Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes

Route de Chêne 54, 1208 Genève | 022 388 77 90

info@cdc-ge.ch | www.cdc-ge.ch